

Перевод учреждений в статус казенных: практика регионов и муниципалитетов



Д. В. Жигалов
руководитель сектора
«Муниципальные финансы
и межбюджетные отношения»
фонда «Институт экономики
города»

В настоящей статье рассматривается опыт некоторых субъектов РФ и муниципальных образований по установлению перечня казенных учреждений (КУ), а также делается попытка определить основные факторы и соображения по вопросу отнесения к КУ тех или иных государственных и муниципальных учреждений в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – **Закон № 83-ФЗ**), предусматривающий значительные преобразования в сети государственных и муниципальных учреждений, начнет в полной мере применяться после окончания переходного периода. Переходный период согласно **Закону № 83-ФЗ** может длиться до 1 июля 2012 года, однако законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть установлены иные даты окончания переходного периода на территории соответствующих субъектов РФ и муниципалитетов. В большинстве регионов и муниципальных образований переходный период по **Закону № 83-ФЗ** продлится до 1 января 2012 года.

До окончания переходного периода бюджетные учреждения могут финансироваться по смете, а КУ – распоряжаться доходами от платных услуг (в случае, если на региональном или муниципальном уровне приняты соответствующие решения).

В силу **Закона № 83-ФЗ** регионы и муниципальные образования должны были определить перечни КУ еще до начала декабря прошлого года. Необходимые меры, которые регионы и муниципалитеты должны предпринять согласно **п. 2 ст. 31 Закона № 83-ФЗ** в связи с созданием казенных учреждений, приведены в таблице 1.

Таблица 1

Меры, которые регионы и муниципалитеты должны предпринять в установленные сроки в связи с созданием казенных учреждений в соответствии с требованиями Закона № 83-ФЗ

Срок	Меры
До 1 декабря 2010 года	Принять нормативные правовые акты (НПА), в силу которых создаются казенные учреждения путем изменения типа бюджетных учреждений, действующих на дату принятия указанных нормативных правовых актов. НПА должны содержать перечень казенных учреждений
До 1 декабря 2011 года	Обеспечить внесение изменений в уставы подведомственных казенных учреждений

Однако до окончания переходного периода по реализации **Закона № 83-ФЗ**, пока новые правила работы не начали действовать, можно внести изменения в утвержденные перечни казенных учреждений.

Окончательно определить судьбу бюджетных учреждений, отнести часть из них к казенным, а оставшиеся – к бюджетным «нового типа», субъектам РФ и муниципальным образованиям может помочь анализ ситуации с созданием казенных учреждений в России на региональном и муниципальном уровне.

Критерии для включения учреждения в перечень казенных

Несмотря на кажущуюся простоту, обоснованное решение, какие учреждения на региональном и муниципальном уровне относить к перечню казенных, принять довольно сложно. Каких-то четких указаний с федерального уровня по данному вопросу не было и не предвидится.

В то же время на федеральном уровне утвержден закрытый перечень учреждений, которые должны быть преобразованы в казенные. К казенным учреждениям на федеральном уровне в соответствии с **п. 1 ст. 31 Закона № 83-ФЗ** отнесены учреждения,

выполняющие специальные функции и функции управления (воинские части, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы и т. п.), а также учреждения, оказывающие специализированные услуги для ограниченных групп клиентов (специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, психиатрические больницы, лепрозории и пр.).

Представители регионов и муниципальных образований неоднократно обращались к федеральным органам исполнительной власти с предложениями определить четкий перечень государственных и муниципальных учреждений, которые должны быть отнесены к казенным. Однако, по словам заместителя министра финансов А. М. Лаврова, конкретные перечни казенных, бюджетных и автономных учреждений для всех уровней власти на федеральном уровне никогда не будут сформированы¹. Поскольку решения этого вопроса вариативны, *любые унифицированные решения, принятые на федеральном уровне, в контексте конкретных обстоятельств и условий будут неверными.*

Вместо четких указаний, какие учреждения к какому типу отнести, Правительство РФ утвердило для регионов и муниципалитетов **Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных и муниципальных с учетом сферы их деятельности**². В соответствии с этими рекомендациями в казенный тип следует переводить те региональные и муниципальные учреждения, которые выполняют государственные и муниципальные функции³ (поскольку бюджетные и автономные учреждения вправе лишь оказывать государственные и муниципальные услуги и выполнять работы). В отношении выбора типа для остальных учреждений в федеральных рекомендациях приводятся довольно общие критерии – чем менее учреждение приспособлено к работе в рыночных условиях и *чем ниже его «экономический и управленческий потенциал», тем более целесообразно сделать такое учреждение казенным.*

¹ Горшенина, О. В. Закон № 83-ФЗ дает возможность работать эффективнее / О. В. Горшенина // Бюджет. – 2011. – № 7. – С. 18 – 21.

² Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р.

³ См. статью С. Л. Кукиной «Правила передела», № 10, 2010.

К критериям, предложенным в федеральных методических рекомендациях по выбору типа для региональных и муниципальных учреждений, можно прибавить следующие.

Во-первых, если учреждение должно выполнять функции главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств (ГРБС), оно должно стать казенным, поскольку ***бюджетные и автономные учреждения перестают быть участниками бюджетного процесса и получателями бюджетных средств и не могут являться ГРБСами.***

Во-вторых, в соответствии с **п. 19 ст. 31 Закона № 83-ФЗ** казенными учреждениями не могут являться государственные учреждения субъектов РФ и муниципальные учреждения, ***участвующие в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования.***

В-третьих, в соответствии с **Законом № 83-ФЗ** текущая деятельность «новых» бюджетных учреждений должна финансироваться из бюджета путем предоставления им субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) физическим и (или) юридическим лицам. Таким образом, чтобы предоставить «новым» бюджетным учреждениям субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, необходимо сперва ***рассчитать и утвердить нормативные затраты на соответствующие государственные (муниципальные) услуги (работы).*** Однако расчет грамотных нормативных затрат на услуги и работы учреждений – непростая методическая задача, и в случае, если регион или муниципалитет не успевает ее решить в течение переходного периода по **Законоу № 83-ФЗ** в отношении части своих учреждений, ***эти учреждения целесообразно временно поддержать в статусе казенных***⁴.

При этом следует особо отметить, что на федеральном уровне сформировалось четкое негативное отношение к сохранению регионами и муниципалитетами большого числа государственных и муниципальных учреждений в статусе казенных. Это отношение проникло в том числе в некоторые нормативные акты федерального уровня – например, в **Приказ Минфина РФ от 29.06.2011 № 73н**

⁴ Подробнее – в статье К. Г. Чагина «Легко ли стать «новобюджетным» учреждением?», 2010, № 11.

«Об утверждении Методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».

Этим приказом утверждена система показателей для оценки результатов реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. На основе этой оценки регионам будут на конкурсной основе предоставляться субсидии из федерального бюджета на реализацию утвержденных ими программ повышения эффективности бюджетных расходов. Предполагается, что регионы – получатели субсидий будут аналогичным образом на конкурсной основе субсидировать реализацию программ повышения эффективности бюджетных расходов среди своих муниципальных образований.

В числе федеральных индикаторов для оценки результатов реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов – показатели количества КУ на региональном и муниципальном уровне, причем, чем их меньше, тем выше оценивается результат повышения эффективности расходов (таблица 2).

Таблица 2

Показатели, стимулирующие к сокращению числа КУ в системе показателей для оценки результатов реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов

Группа показателей	Наименование показателя	Наилучшее значение
Реструктуризация бюджетного сектора	Доля КУ в общем числе государственных учреждений субъекта РФ (без учета органов государственной власти)	Менее 5%
Повышение эффективности бюджетных расходов на местном уровне	Доля муниципальных образований, в которых все муниципальные учреждения являются либо бюджетными, либо автономными	80% и более

Изучив региональные и муниципальные нормативные правовые акты об утверждении перечня КУ, можно отметить, что ситуация с созданием КУ на региональном уровне более однородна, тогда как на муниципальном уровне сложилось несколько основных моделей или подходов к определению перечня КУ. Рассмотрим региональный и муниципальный опыт создания КУ.

Ситуация с созданием КУ на региональном уровне

Анализируя перечни государственных КУ, утвержденных различными субъектами РФ, можно выделить два основных критерия, на основе которых государственные учреждения субъектов РФ были отнесены к казенному типу:

- ✓ учреждения выполняют государственные услуги (по управлению государственным имуществом, лесами, дорогами, автопарком органов власти и т. д.);
- ✓ у учреждений нет возможности оказывать платные услуги (детские дома, центры занятости населения и пр.).

Шесть основных видов государственных учреждений, наиболее часто включаемых регионами в перечни региональных КУ, приведены в таблице 3.

Таблица 3

«Классические» виды государственных КУ и общее количество государственных КУ в некоторых субъектах РФ

Основные виды государственных учреждений, включенных в региональные перечни КУ	Всего КУ	Наименование субъекта РФ
Специальные (коррекционные) школы-интернаты для детей с ограниченными возможностями здоровья. Детские дома и детские дома-интернаты для умственно отсталых детей. Центры занятости населения. Лесничества. Государственные архивы. Пожарно-спасательные службы.	31	Алтайский край
	73	Архангельская область
	86	Забайкальский край
	189	Иркутская область
	28	Калининградская область
	90	Калужская область
	122	Пермский край
	100	Псковская область
	88	Самарская область
	99	Республика Саха (Якутия)
	101	Республика Татарстан
	68	Томская область
	176	Чеченская республика
	68	Ярославская область

Однако, несмотря на однородный «костяк» из шести приведенных в таблице основных видов региональных КУ, регионы существенно

отличаются друг от друга отдельными учреждениями, включенными или не включенными в перечень.

Среди рассматриваемых регионов (таблица 3) при определении перечня КУ особенно отличились Иркутская область и Чеченская республика. В Иркутской области к КУ, помимо «классических» видов, отнесены спортивные учреждения – областные детско-юношеские спортивные школы, в том числе олимпийского резерва, школы высшего спортивного мастерства и спортивные клубы⁵. Из рассмотренных нами перечней региональных КУ это почти единственный случай отнесения к КУ спортшкол. Чеченская Республика включила в перечень КУ⁶ практически все виды региональных учреждений – техникумы и колледжи, центры культуры, ансамбли песни и танца, театры, спортивные школы и т. д.

Некоторые регионы отнесли к казенному типу также ветеринарные учреждения. В пример можно привести Забайкальский край, Чеченскую республику. Представляется, что перевод в КУ некоторых ветеринарных служб может быть обусловлен тем, что ветеринарные учреждения, помимо услуг, выполняют также функции санитарно-эпидемиологического надзора, контролируя качество мяса и других продуктов животноводства.

Многие регионы также включили в перечень КУ медицинские учреждения специализированного профиля – психиатрические больницы, центры медицины катастроф и т. д.

Также следует обратить внимание на отдельные примеры специфических региональных учреждений, отнесенных к казенному типу. К таким учреждениям относятся, например, библиотеки для слепых, аппараты общественной палаты, управления капитального строительства, службы эксплуатации зданий и сооружений, автобазы и т. д.

⁵ Постановление Правительства Иркутской области от 29.11.2010 № 306-ПП «Об утверждении Положения о порядке создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений и Перечня казенных учреждений, создаваемых путем изменения типа действующих областных государственных учреждений».

⁶ Постановление Правительства Чеченской Республики от 09.11.2010 № 204 «Об утверждении Перечня казенных учреждений Чеченской Республики, создаваемых путем изменения типа бюджетных учреждений Чеченской Республики» (с изменениями от 28.12.2010).

Рассматривая региональный опыт по определению перечней КУ, можно заключить, что большинство регионов подошли к реструктуризации бюджетной сети, разделению региональных государственных учреждений на казенные и бюджетные достаточно осознанно – с выработанной концепцией и внятыми критериями того, какие учреждения к какому типу следует отнести.

Например, Республика Татарстан, которая является одним из регионов-лидеров как по реформе сети государственных и муниципальных учреждений, так и по бюджетной реформе в целом, выработала для себя *совершенно четкие подходы к определению того, какие учреждения должны быть казенными, какие – бюджетными, а какие – автономными*. Соответствующая концепция была выработана там еще на стадии обсуждения в Госдуме законопроекта, который впоследствии стал **Законом № 83-ФЗ**.

К КУ в Республике Татарстан были отнесены только те учреждения, которые либо созданы специально в рамках реализации полномочий для выполнения соответствующих функций, включая функции по контролю и надзору в определенных сферах, либо социально-значимые учреждения, такие как центры опеки и попечительства, центры занятости населения и т.д. Основная масса учреждений перешла в статус «новых» БУ – причем в Татарстане переходный период по **Законоу № 83-ФЗ** закончился 1 января 2011 года. Кроме того, *Республика Татарстан активно ведет работу по созданию автономных учреждений, оставаясь лидером по числу автономных учреждений среди субъектов РФ*.

Особенности подхода Республики Татарстан при определении перечня КУ проявились в следующем. Во-первых, дома ребенка, детские дома и образовательные коррекционные учреждения не вошли в татарстанский перечень КУ в связи с тем, что данные учреждения активно ведут работу по привлечению спонсорских средств и средств благотворителей. Причина в том, что благотворители и спонсоры, как правило, хотят, чтобы те средства, которые они передают конкретному учреждению, остались в этом учреждении. Однако в соответствии с **Законом № 83-ФЗ** все «заработанные» КУ доходы являются неналоговыми доходами бюджета. В силу данного обстоятельства было принято решение оставить указанные учреждения для детей и подростков в статусе БУ.

Во-вторых, к КУ в Республике Татарстан однозначно отнесены учреждения – инвестиционные заказчики в рамках дорожного стро-

ительства, жилищного строительства, объектов инфраструктуры и т. п. Их было решено сохранить в статусе получателей бюджетных средств, отнеся их к типу КУ, для того чтобы обеспечить со стороны органов государственной власти и местного самоуправления более высокий контроль за расходованием инвестиций, предусмотренных на реализацию различных проектов инвестиционного характера.

В-третьих, казенным в Татарстане был сделан Центр компенсационных выплат. Проанализировав перечень публичных обязательств республики и входящих в ее состав муниципальных образований, Кабинет министров Республики Татарстан принял решение (и рекомендовал его всем муниципалитетам) о том, что бюджетные и автономные учреждения публично-правовые обязательства в денежной форме выполнять не будут. Публичные обязательства были либо переведены в натуральную форму, либо переданы соответствующими республиканскими учреждениями в Центр компенсационных выплат, который будет выплачивать их на счета граждан в том же порядке, в котором на сегодня выплачиваются все льготы в соответствии с **Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ**⁷.

Ситуация с созданием КУ на муниципальном уровне

На муниципальном уровне ситуация с созданием КУ очень различна по отдельным муниципальным образованиям. ***Какой-либо выраженной зависимости от типов или величины муниципальных образований при этом не наблюдается.***

Изучив перечни КУ по большому числу муниципальных образований разного вида, размера и географического положения, можно утверждать, что на муниципальном уровне сложились три основных варианта определения перечня КУ:

⁷ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями).

- ✓ **«прогрессивный»⁸ вариант:** практически все муниципальные учреждения остались бюджетными, за исключением некоторых специфических учреждений, выполняющих хозяйственные функции, функции заказчиков и пр.;
- ✓ **«умеренный» вариант:** в перечень КУ включены муниципальные учреждения, выполняющие функции, и некоторое количество учреждений, оказывающих услуги (выполняющих работы) в основных отраслях социальной сферы – детские сады, школы, больницы и т. д. При этом решения об отнесении соответствующих учреждений к казенному типу приняты на основании вполне определенных критериев: например, в перечень казенных включены учреждения, оказывающие услуги особой социальной значимости, – коррекционные детские сады, школы-интернаты и пр.;
- ✓ **«консервативный» вариант:** в перечень КУ включены многие или фактически все муниципальные учреждения, и при этом трудно выделить какой-либо значимый критерий, определивший такое решение, за исключением соображений вроде «у наших учреждений нет возможности оказывать платные услуги» или плохо вербализуемого опасения что «станет хуже».

К муниципальным образованиям, выбравшим «прогрессивный» вариант определения перечня КУ, относятся города Тамбов, Череповец, Воркута, Кунгур, Орск, Улан-Удэ, Краснокамский муниципальный район Пермского края, Ванинский район Хабаровского края и др. В некоторых муниципалитетах в статусе казенных оставлены всего одно-два учреждения. Например, в Череповце к КУ отнесен только Центр комплексного обслуживания⁹, в Воркуте – лишь Городской имущественный центр¹⁰.

Многие муниципальные образования из числа выбравших «прогрессивный» вариант включили в перечень КУ только органы местного самоуправления (местную администрацию, совет депутатов, контрольно-счетную палату), структурные подразделения местной администрации (управления, комитеты, департаменты) и учреж-

⁸ В соответствии с отмеченной выше позицией федеральных чиновников, чем меньше КУ, тем лучше.

⁹ Постановление Мэрии г. Череповца Вологодской области от 27.01.2011 № 258 «О создании муниципальных казенных учреждений путем изменения типа муниципальных бюджетных учреждений с содержанием перечня муниципальных казенных учреждений».

¹⁰ Постановление Главы муниципального образования городского округа «Воркута» Республики Коми от 15.11.2010 № 1455 «Об утверждении Порядка принятия решений о создании муниципального учреждения, реорганизации и проведении реорганизации муниципального учреждения, изменении типа муниципального учреждения, ликвидации и проведения ликвидации муниципального учреждения, утверждения устава муниципального учреждения».

дения, выполняющие функции по управлению муниципальным имуществом, муниципальным заказом и т. п. Такое решение обусловлено нормой п. 2 ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) о том, что органы местного самоуправления *являются* КУ.

Данная норма Закона № 131-ФЗ ошибочна. Она появилась из-за неправильного переноса в указанный закон положения ст. 161 БК РФ о том, что органы публичной власти и органы управления государственными внебюджетными фондами *приравняются* к КУ в целях обеспечения их сметного финансирования из бюджета и пр. БК РФ распространяет на органы публичной власти нормы в отношении КУ в связи с тем, что в российском законодательстве отсутствует организационно-правовой статус для органов публичной власти как юридических лиц. В Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года¹¹ указывается на необходимость «рассмотреть вопрос о наделянии публично-правовых образований статусом юридического лица». Однако, пока в Законе № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления *являются* КУ, формально по букве закона они должны включаться в перечень муниципальных КУ (МКУ).

«Умеренный» вариант решения вопроса с перечнем КУ предпочли Астрахань, Краснодар, Магадан, Находка, Якутск, Братск, Бесланский муниципальный район Республики Северная Осетия – Алания, Барятинский муниципальный район Калужской области и т. д. Например, в Якутске в списке МКУ, помимо органов местного самоуправления, подразделений городской администрации и учреждений, выполняющих функции, оказались специальные (коррекционные) общеобразовательные школы, специальный (коррекционный) детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и централизованные бухгалтерии¹². В Братске к КУ кроме учреждений, выполняющих функции, от-

¹¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (с изменениями).

¹² Постановление Окружной администрации города Якутска от 01.12.2010 № 201п «Об утверждении Перечня муниципальных казенных учреждений городского округа «Город Якутск» (с изменениями от 01.04.2011).

несена также станция скорой медицинской помощи, фактически не оказывающая платных услуг¹³.

Кроме отсутствия возможности зарабатывать на оказании платных услуг для отнесения учреждений к казенному типу муниципалитетами также применяются другие критерии. В Бесланском муниципальном районе Республики Северная Осетия – Алания общеобразовательные школы и некоторые учреждения культуры была отнесены к перечню КУ по причине высокой кредиторской задолженности данных учреждений и опасения, что в случае приобретения школами и учреждениями культуры статуса БУ их кредиторская задолженность выйдет из-под контроля администрации¹⁴.

«Консервативный» вариант определения перечня казенных учреждений выбрали Архангельск, Великие Луки, Артем, Серпуховский район Московской области, Сургутский район Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Тихвинский район Ленинградской области и др.

¹³ Постановление Администрации города Братска Иркутской области от 30.11.2010 № 2541 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждения уставов муниципальных учреждений, внесения изменений в них и Перечня муниципальных казенных учреждений муниципального образования города Братска, создаваемых путем изменения типа муниципальных бюджетных учреждений муниципального образования города Братска, действующих на дату принятия настоящего постановления».

¹⁴ 01.01.2011 вступили в силу положения Закона № 83-ФЗ в части внесения изменений в п. 2 ст. 120 ГК РФ, регулирующий ответственность государственных (муниципальных) учреждений. Основные изменения связаны с отменой субсидиарной ответственности собственника имущества «новых» БУ. По КУ субсидиарная ответственность собственника имущества сохраняется. Для «новых» БУ отмена субсидиарной ответственности не распространяется на правоотношения, возникшие до 01.01.2011, в соответствии с п. 12 ст. 3 Закона № 83-ФЗ. При этом в Письме Минфина РФ и Федерального казначейства от 31.12.2010 № 02-03-06/5491, № 42-7.4-05/5.2-12 указывается, что в соответствии с п. 9 ст. 31 Закона № 83-ФЗ все права и обязанности, вытекающие из гражданско-правовых договоров, обязательства по которым не исполнены по состоянию на 01.01.2011 заключенным БУ, тип которых не изменяется, соответственно от имени РФ, субъектов РФ или муниципальных образований (за исключением государственных (муниципальных) контрактов, по которым эти учреждения продолжают выступать в качестве получателей бюджетных средств), переходят с 01.01.2011 к соответствующим БУ. На основании данного письма и п. 13 ст. 31 Закона № 83-ФЗ можно заключить, что БУ сохраняют право субсидиарной ответственности по ранее заключенным договорам, а также право заключать контракты от имени публично-правового образования только до 2012 года – в случае реализации на территории региона или муниципалитета переходного периода по Закону № 83-ФЗ.

В данном случае муниципальные образования включили в перечень муниципальных казенных учреждений детские сады, общеобразовательные школы, учреждения культуры, спортивные школы и клубы и т. д.

Причиной нежелания оставлять муниципальные учреждения бюджетными и перевода их в казенные учреждения могут быть некоторые правовые проблемы. Например, *проблема с открытием счетов для муниципальных БУ (МБУ) в финансовых органах муниципальных образований, на территории которых отсутствуют учреждения ЦБ РФ.*

Пунктом 1 ст. 30 Закона № 83-ФЗ определено, что лицевые счета МБУ для учета операций со средствами, поступающими им в соответствии с законодательством РФ, открываются и ведутся в финансовых органах муниципальных образований. В пункте 10 этой же статьи указано, что счета финансовому органу для учета операций со средствами юридических лиц, не являющихся получателями бюджетных средств, открываются в учреждениях ЦБ РФ.

Однако в случае, если на территории муниципального образования отсутствуют учреждения ЦБ РФ, согласно п. 12 ст. 30 Закона № 83-ФЗ счета для учета операций со средствами, поступающими муниципальным бюджетным учреждениям, открываются территориальным органам Федерального казначейства. При этом в **Порядке открытия и ведения лицевых счетов федеральным казначейством и его территориальными органами**¹⁵ не предусмотрено открытие лицевого счета финансовому органу муниципального образования для учета операций со средствами юридических лиц, не являющихся в соответствии с БК РФ получателями бюджетных средств.

Таким образом, при отсутствии на территории муниципальных образований учреждений ЦБ РФ финансовые органы таких муниципалитетов не смогут открывать и вести лицевые счета МБУ. В результате финансовые органы муниципальных образований теряют контроль за финансово-хозяйственной деятельностью БУ, а также (что еще более важно) возможность «заимствовать» в течение года денежные средства со счетов БУ для покрытия кассовых разрывов местного бюджета в соответствии с ч. 23 ст. 30 Закона № 83-ФЗ.

¹⁵ Утверждено Совместным приказом Минфина РФ и Федерального казначейства от 07.10.2008 № 7н (в редакции от 23.08.2010).

Поэтому муниципальные образования, на территории которых отсутствуют учреждения ЦБ РФ, могут предпочесть отнести свои муниципальные учреждения к казенному типу, чтобы сохранить за собой указанные возможности.

Однако конкретные правовые или организационные проблемы редко являются причиной отнесения к казенному типу большинства муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность на территории соответствующего города или района. ***Зачастую решения о том, чтобы сделать сеть муниципальных учреждений преимущественно «казенной», принимаются на основании общих соображений.*** Двумя основными факторами таких решений можно назвать следующие:

- ✓ отсутствие у муниципальных учреждений возможности оказывать платные услуги (оцененное местными чиновниками на основе того факта, что «у населения нет денег на платные услуги», а соответствующие учреждения раньше платных услуг не оказывали либо оказывали в очень небольших объемах);
- ✓ нежелание, неготовность и плохо вербализуемые опасения «ухудшения ситуации».

Наконец, значимым фактором, определяющим перевод большого числа муниципальных учреждений в казенный статус в некоторых муниципальных образованиях, является общая ситуация с отсутствием практической отработки новых норм **Закона № 83-ФЗ**. Далеко не во всех муниципальных образованиях были созданы автономные учреждения после вступления в силу **Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»**, соответственно, у них совершенно отсутствует опыт финансирования учреждений посредством субсидий, расчета нормативных затрат на финансирование муниципальных услуг и т. д. В таких условиях с учетом многочисленных пробелов и противоречий и в целом довольно низкого качества федеральных правовых документов последних лет переводить большинство муниципальных учреждений в новый, не опробованный на практике статус – значит, идти на серьезный риск. ●